緒言

二零零九年是本署發展的重要里程碑，標誌着香港的申訴專員制度建立了二十年；亦正好是本人十年服務之終結。

本署人員多年來的努力，今天已見成果。政府部門及公營機構已建立起正面的投訴文化，他們現在都較樂意回應市民的投訴和聽取改善意見，同時提升服務效率。我們在調查後提出的建議，歷年來有 95% 獲得他們接納並落實。有些部門及機構更在我們查訊期間便主動引入改善措施。他們逐漸明白，本署的調查旨在尋求真相，而我們的結論是持平且客觀的。

本人於卸任之際，希望評論一些值得關注的課題。

合作及協調不足

自二零零二年開始，本人已多次指出有些政府部門抱有「各家自掃門前雪」和「少做少錯」的心態。這種不能或不願突破部門界線以充分合作，或積極踏出多一步，以提高公共服務質素的心態，顯然尚未改進。

然而，市民大眾總會把政府當局視為一個整體，要求當局實行良好管治及提供優質服務，他們的期望合情合理。

需要檢討法例

政府部門無論單獨或聯合行動，致力於解決問題時，往往會因法例過時或無效而受掣肘。本署就政府當局的街道管理措施完成的一項主動調查，便凸顯了這個問題。舉例來說，街頭展銷活動日趨猖獗，主要是因為欠缺法例去規管銷售服務的活動。

政府當局必須明白，社會民生各方面不斷在變，政策和法例必須及時更新，方能管治得宜。當街頭展銷活動等情況令市民大眾和執行部門忍無可忍的時候，政府就應該探討行政體制上是否出了問題，定出改善方案。

公開資料的問題

在去年的緒言中，本人曾指出有些政府部門似乎對《公開資料守則》存在誤解，甚至全不理解。政府當局於一九九五年訂立該守則，規定各部門必須公開和具透明度，盡量為市民提供政府管有的資料，此舉確值得讚揚。

可惜，儘管守則推行已逾 13 年，一些政府部門至今仍漠視守則的規定，拒絕提供市民索取的資料。

有見及此，本署已展開主動調查，審研政府在推行守則方面是否足夠及有效。

後勤支援規劃欠佳

本人曾向政府當局建議，應重視前線顧客服務，並提供充足的資源及支援。例如，有些部門的電話查詢熱線經常要面對廣大市民，答覆查詢或提供協助，市民不會接受政府以資源緊絀為理由或借口，提供低效率甚或差劣的服務。

服務外判的影響

政府當局把愈來愈多的服務外判，希望可提高工作效率及成本效益。然而，縱使服務已外判，有關部門仍須向市民負責。因此，部門必須密切監察承辦商的表現，視乎情況提供指導及支援，並設法符合公眾的期望。

部門亦須慎防隨意或過度把服務外判。本人明白，許多部門經常處於吃力不討好的狀況，對於市民要求改善服務的期望，往往未能獲增撥資源以配合。在這種情況下，把工作外判可作權宜之策。然而，此舉可能導致部門逐漸失去本身的專業知識和經驗，以致影響整體行政的質素。

責任承擔

本人經常談論「問責」的概念，認為政府部門及公營機構可以把服務外判，或授權代理機構執行某些權力，但仍須承擔最終的責任。這是一個負責任和體察民情的政府的重要標誌。

這點亦符合政府當局在二零零二年開始推行政治委任官員問責制的基本原則。《政治委任制度官員守則》有如下說法：

> *2.2　主要官員須為行政長官所指派的政策範疇承擔責任，並統領有關政策範疇內的執行部門。主要官員負責制定、介紹政府政策及為政策辯護，以及爭取公眾和立法會的支持。他們須就政策的成敗向行政長官負責。*
>
> * * *
>
> *2.6　政治委任官員須遵行行政長官會同行政會議的決定，並對此承擔集體責任。*

公共行政屬群策群力的工作，由在不同崗位的公職人員各司其職，為公眾提供服務。但是，當發生問題或事故時，市民大眾期望機構首長承擔在他們各自負責的政策範圍內的各種行動或欠缺行動的政治責任。自推行問責制後，這期望更為殷切。然而，很多人對守則所述的不同層面的負責原則，即「集體負責」及「主要官員問責」並不了解，政府當局或應就這些問責原則和責任的釐定，再詳加解釋。

職權範圍的檢討

《申訴專員條例》的部分條文限制了申訴專員的權力，因此也影響了本署監察公共行政的成效。本人已根據實際運作經驗並參考其他地區的做法，完成了申訴專員職權範圍的檢討。檢討報告分為兩部分，已分別於二零零六年及二零零七年提交政府當局審議。

在檢討報告中，本人再次檢視把公營機構納入申訴專員職權範圍內的標準，並建議增添一些機構。同時，也重新研究了某些限制申訴專員調查權力的條文的立法原意。

此外，報告亦探討了世界各地申訴專員制度的沿革，以及該些變化對香港申訴專員制度可能帶來的影響。這方面的意見亦已提交政府當局參考。

為了讓將來的申訴專員更有效地發揮職能，本人希望政府當局在研究上述意見和建議之後，能夠定出可更全面服務市民大眾的發展方案。

臨別感言

香港向以廉潔高效的公共行政著稱，這表示政府高層能夠發揮果斷而體察民情的領導，政策目標明確合理，施政時迅速負責，處事方式公正開明。當局雖然在過去間有偏差，而面對社會不斷演進所帶來的新挑戰和壓力，將來亦難免或會有疏漏，但是，我們應當能夠從錯誤中汲取經驗教訓。憑我們的意志及香港特有的應變力，我們應能精益求精，以正直不阿的精神克盡己職。

本人在擔任申訴專員期間，得到全體同事及各位義務顧問長期的支持，政府當局和各有關公營機構在工作上亦充分合作，使本人得以順利履行職責，我謹此表達衷心謝意。

香港的申訴專員制度經歷二十年的發展，任重而道遠。過去三任申訴專員以不同的風格，為申訴專員制度的進展作出了貢獻，也讓市民更了解這個制度。立法會議員、傳媒和市民大眾對本署的密切監察經常提醒我們，監察機構本身也受到監督！他們提供的意見，亦確保本署的調查工作不會偏離社會的價值觀念和標準。

本人獲邀在退休後繼續擔任國際申訴專員協會的秘書長，這顯示香港申訴專員公署在世界同類機構中的聲譽與地位。相信本署在新任專員帶領下，必定會繼續邁步向前，為市民服務，而本人亦可欣然卸任。

戴婉瑩
申訴專員
二零零九年三月三十一日